



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**CLAUDIO DE CARVALHO ROCHA PESSOA FILHO**

**ANÁLISE DO *JUS PUNIENDI* DO IBAMA-PB ATRAVÉS DA  
RELAÇÃO MULTAS LAVRADAS X MULTAS ARRECADADAS**

**Santa Rita**

**2019**

CLAUDIO DE CARVALHO ROCHA PESSOA FILHO

**ANÁLISE DO *JUS PUNIENDI* DO IBAMA-PB ATRAVÉS DA  
RELAÇÃO MULTAS LAVRADAS X MULTAS ARRECADADAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, no Departamento de Ciências Jurídicas – Santa Rita, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Valfredo de Andrade Aguiar Filho

**SANTA RITA-PB  
2019**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

E74m Pessoa Filho, Claudio de Carvalho Rocha.

Análise do *Jus Puniendi* do Ibama-Pb através da relação multas lavradas X multas arrecadas / Claudio de Carvalho Rocha Pessoa Filho.

- João Pessoa, 2019.

Orientação: Valfredo de Andrade Aguiar Filho  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1 . Sanção; 2. Dissuasão; 3. Multa; 4. Ibama. Aguiar Filho, Valfredo de Andrade

UFPB/CCJ

CLAUDIO DE CARVALHO ROCHA PESSOA FILHO

**ANÁLISE DO *JUS PUNIENDI* DO IBAMA-PB ATRAVÉS DA  
RELAÇÃO MULTAS LAVRADAS X MULTAS ARRECADAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, no Departamento de Ciências Jurídicas – Santa Rita, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Banca Examinadora:

Data de aprovação: 26 de Setembro de 2019.

Nota: 9.5

---

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho  
(Orientador – DCJ/UFPB)

---

Prof. Nayara Toscano de Brito Pereira  
(Examinadora – DCJ/UFPB)

---

Prof. Ronaldo Alencar dos Santos  
(Examinador – DCJ/UFPB)

## AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa concluída, agradeço a Deus, o Pai superior, e a Jesus Cristo, irmão e mestre, que sempre me segura nos momentos mais complicados, e que orienta meu coração nas mais diferentes decisões.

Ao meu saudoso pai Cláudio de Carvalho Rocha Pessoa, que me emprestou não apenas seu nome, como também todo seu legado do mundo das artes, poesia, e do desenho, além de que, seu vasto conhecimento em língua portuguesa muito me ajudou nesta caminhada. Sempre foi para mim um referencial e me espelhando nesta sua “rebeldia” que consegui ser mais criativo, pensar “fora da caixinha” e ter a dignidade de sair da mediocridade (média) e poder sonhar/pensar além do óbvio.

Agradeço à minha mãe, Maria da Glória Rodrigues Rocha Pessoa, que em todas as situações sempre me acolheu em seu colo, sempre confiou nos meus ideais e me deu total de liberdade de buscar aquilo que sempre julguei ser o mais correto. Que sempre buscou fazer o possível e o impossível para tentar me ver feliz. Sempre foi companheira e auxiliadora, cumprindo com louvor o seu papel de mãe.

Aos amigos da UNIPÊ onde cursei metade da graduação (do primeiro ao quinto período), e aos da UFPB que fiz durante estes anos. Os agradecimentos sinceros a todas as pessoas que passaram por minha vida durante este tempo, que foram presentes e me auxiliaram, e que sem muitas delas, não teria conseguido.

Ao meu saudoso e eterno pai, todo o mérito  
desta conquista lhe dou, pois sem sua ajuda  
direta e indireta nada disso seria realidade.

Dedico.

Se uma sociedade se basear na lei, ela sempre terá medo.  
Se uma sociedade se basear no amor, o medo desaparece  
e a lei deixa de ser necessária.  
(Osho)

## **RESUMO**

A dissuasão que é motivada pela eficácia no poder de punir do Estado é o objetivo das ações de fiscalizações do Ibama, mas está intimamente ligada ao poder de cobrança da Autarquia. O presente estudo teve por objetivo analisar a relação entre as fiscalizações do Ibama (Autos de Infração lavrados) e o poder arrecadatório (Autos de Infração pagos) por intermédio de pesquisa exploratória, onde foi realizada uma análise documental e bibliográfica, além de uma coleta de dados que foi realizada diretamente na Superintendência do Ibama-PB. Após análise dos dados foi verificado que, embora o Ibama arrecade uma porcentagem elevada no que se refere à quantidade do total de Autos de Infração, quando é verificado o montante do valor total pago, o mesmo chega a ser insignificante: 4,67%, a partir daí buscou-se verificar os motivos que acarretavam esta inadimplência (em multas de elevado valor) e o que o governo federal faz para resolver tal questão, tendo em vista que a impunidade estimula a prática dos delitos ambientais.

**Palavras-chave:** Sanção; Dissuasão; Multa; Ibama.



## **ABSTRACT**

The deterrence that is motivated by the effectiveness of the state's power to punish is the objective of Ibama enforcement actions, but is closely linked to the collection power of the Municipality. The purpose of this study was to analyze the relationship between Ibama inspections (tax assessment notices) and tax collection (tax assessment notices paid) through exploratory research, where a documental and bibliographic analysis was performed, as well as a collection of data that was performed directly at the Ibama-PB Superintendency. After analyzing the data it was found that, although Ibama collects a high percentage regarding the amount of the total notices of infraction, when it is verified the amount of the total amount paid, it is insignificant: 4.67%, From then on, we sought to verify the reasons that led to this default (in high value fines) and what the federal government does to resolve this issue, given that impunity encourages the practice of environmental crimes.

**Keywords:** Sanction; Dissuasion; Fine; Ibama.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa estratégico do Ibama referente ao período 2016/2019. ....	19
Figura 2. Estrutura do SISNAMA. ....	21
Figura 3. O que permaneceu com o novo Código Florestal (APP e RL) ....	24
Figura 4. O que mudou com o novo Código Florestal (APP e RL). ....	24
Figura 5. O que mudou com o novo Código Florestal - APP . ....	25
Figura 6. Percentual de mata ciliar em APP com água doce. ....	26
Figura 7. Áreas mínimas para recomposição em APPs . ....	27
Figura 8. Incongruências nos cadastros do CAR no Estado do Pará. ....	30
Figura 9. Ordem para início do processo administrativo.. ....	36

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Quantitativo de multas lavradas e arrecadadas. ....	39
Tabela 2. Valor de multas lavradas e arrecadadas. ....	40

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2 O HOMEM E O MEIO AMBIENTE</b>	13
2.1 A PREOCUPAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE NO MUNDO	14
2.1.1. O meio ambiente global na análise da relação Norte x Sul	14
2.2. COMO O BRASIL TRATA A QUESTÃO AMBIENTAL?	16
2.2.1. O nascimento do direito ambiental no Brasil	16
2.3. A CRIAÇÃO DO IBAMA	17
2.4. LEGISLAÇÕES DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	20
2.4.1. Lei nº 6.938 de 31 de agosto 1981 - Política Nacional do Meio Ambiente ...	21
2.4.2. Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais	22
2.4.3. Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008	23
2.4.4. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012 – Novo Código Florestal	23
2.4.5. Instrução Normativa nº 10, de 07 de Dezembro de 2012	32
<b>3. O ESTADO COMO TITULAR DO DIREITO DE PUNIR</b>	33
3.1 O OBJETIVO DO JUS PUNIENDI ESTATAL	37
3.2. A MULTA NO DIREITO BRASILEIRO	35
3.3. APLICAÇÃO DO <i>JUS PUNIENDI</i> PELO IBAMA	36
3.3.1. Etapas Do Procedimento	36
<b>4. COLETA DE DADOS</b>	39
<b>5. AÇÕES ESTATAIS QUE VISAM A DIMINUIÇÃO DA INADIMPLÊNCIA</b>	41
5.1. CONVERSÃO DE MULTAS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: DECRETO Nº 9.179, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017 E INSTRUÇÃO NORMATIVA 6/2018... ..	41
5.2. CRIAÇÃO DOS NÚCLEOS DE CONCILIAÇÃO - DECRETO Nº 9.760, DE 11 DE ABRIL DE 2019	42
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	45
<b>REFERÊNCIAS</b>	48

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa avaliar o funcionamento do sistema de arrecadação e cobrança verificando a origem das potenciais falhas e aspectos que possam otimizar a sua eficácia.

A importância do tema está baseada no fato de que o Ibama é responsável por 57% de todas as multas realizadas pela esfera Federal, contudo, têm uma arrecadação muito aquém do esperado, pois 99% destas lavradas não são arrecadadas pela Autarquia (DE CASTRO, 2010), desta forma, irão ser coletados dados da arrecadação no âmbito do Ibama no estado da Paraíba para que sejam verificados os percentuais arrecadados, analisando assim a eficácia do poder de punir e a dissuasão.

A problemática deste estudo consiste em analisar os motivos da (in)eficiência do Ibama em realizar o seu poder de punir, quais sejam as potenciais falhas e acertos no processo arrecadatório, e buscar soluções para que a Autarquia possa arrecadar para os cofres públicos os valores oriundos de cobranças legítimas referentes a autos lavrados pela autarquia.

Como metodologia para mérito deste estudo foram utilizadas técnicas de pesquisa que consideramos como mais satisfatórias para a execução do trabalho. Sabendo que toda e qualquer classificação se faz mediante algum critério. Para Gil (2002, p. 41), “Com relação às pesquisas, é usual a classificação com base em seus objetivos gerais. Assim, é possível classificar as pesquisas em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas”. Tais técnicas consistiram na pesquisa exploratória dos tipos: análise documental e bibliográfica, constituída principalmente por leis, artigos científicos e livros. Na visita “in loco” foi protocolado um questionário, onde foi aberto processo administrativo direcionado ao setor responsável no Ibama-Sede (Distrito Federal), onde o feedback foi dado através do envio de um link contendo a quantidade total de autuações do Ibama na Paraíba, onde após análise foi possível auferir a real situação da arrecadação.

Espera-se com este estudo entender o funcionamento do processo administrativo que visa punir o infrator, compreendendo tal fato, buscar enxergar vias que possam dar fluidez ao desejo da sociedade: um meio ambiente equilibrado.

## 2 O HOMEM E O MEIO AMBIENTE

Desde o surgimento do homem na terra, a mãe natureza vem sofrendo alterações antrópicas, quando este era nômade (caçador-coletor) já agredia a natureza e os ecossistemas à sua volta: “Quando os sapiens chegarem à Austrália [...] deliberadamente queimaram grandes áreas de florestas densas e bosques impenetráveis a fim de criar campos abertos, que atraíam animais mais fáceis de se caçar e eram mais adequados às suas necessidades” (HARARI, 2015, p. 78).

Quando o homem dominou a natureza e aprendeu a agricultura, ele selecionou as plantas que deveriam se reproduzir em detrimento das outras, gerando alimento para subsistência com a possibilidade de se guardar o excedente, o que acabou gerando o escambo. Com o advento do comércio vieram as cidades, e com a vida urbana, mais e mais o homem foi se afastando da natureza e modificando-a, agora ele a tinha como hostil e como entrave ao seu desenvolvimento urbano. Segundo o IPEA (2010, p. 17), “O aumento de bem-estar, proporcionado pelo vigoroso crescimento econômico mundial ocorrido no século XX, é ameaçado por alterações ambientais ocorridas, em grande parte, pelas externalidades das próprias ações humanas”.

Segundo Bursztyn (1994. p. 13) o homem vem implementando práticas de consumo predatórias desde o início da revolução industrial, gerando no meio ambiente e dando origem a sérios problemas de poluição. Nas últimas décadas (no pós segunda guerra mundial) “houve um grande crescimento das atividades de produção e consumo e, conseqüentemente, um grande aumento de lançamentos de resíduos nos diversos meios receptores (atmosfera, águas superficiais e subterrâneas e solos)”, somado ao aumento no número de poluentes químicos (entre 1000 e 2000 produtos químicos novos são lançados anualmente pela indústria química dos países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE), fizeram surgir “o fenômeno da escassez de recursos ambientais” (BURSZTYN. 1994. p. 12-13).

Com a preocupação cada vez maior com o meio ambiente, em meio a tantas espécies da fauna e da flora extintas anualmente, em meio a todas as mudanças climáticas que ocorrem na atualidade, o mundo vem despertando para a preservação dos recursos naturais através de políticas públicas que priorizem o seu uso racional, buscando assim que as nações efetivem

um crescimento sustentável, para que haja um desenvolvimento uniforme e firmado no tripé econômico, social e ambiental.

## **2.1. A PREOCUPAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE NO MUNDO**

A internacionalização do movimento ambientalista ocorreu definitivamente no século XX com a Conferência Científica da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Conservação e Utilização de Recursos, em 1949 e com a Conferência sobre Biosfera, realizada em Paris, em 1968 (ALVES et al., 2018 Apud. ANDRADE et al., 2000). 1968, também é o ano em que foi formado o intitulado: “Grupo de Roma”, que foi a reunião de cientistas e empresários com o fito de encontrar novos caminhos para um desenvolvimento sustentável. O resultado deste encontro foi o livro: Limites do Crescimento. (IBAMA/SUPES-PB, p. 9, 2002).

Em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972, aconteceu o primeiro encontro mundial sobre o meio ambiente, onde o Brasil se fez presente, no total participaram 113 países na Conferência da ONU sobre Ambiente Humano. A UNESCO realizou no de 1975, em Belgrado, a primeira reunião mundial de especialistas em educação, biologia, história, geografia, etc., que se dedicou à Educação Ambiental, dando origem ao documento denominado “Carta de Belgrado”. No ano de 1977, em Tibilisi, Georgia, aconteceu a: Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, promovida pela UNESCO e pelo Programa ONU para o Ambiente (PNUMA), esta conferência deu origem à “Declaração de Tibilisi”, que deu o pontapé para adoção de programas nacionais de educação. (IBAMA/SUPES-PB, p. 9-11, 2002).

Na Rio-92, ou Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), foram debatidas propostas de Educação Ambiental. Dentre outros documentos oriundos desta Conferência, podemos destacar a Agenda XXI, que nada mais é do que é um plano de ação formulado internacionalmente para ser adotado em escala global, nacional e localmente. (IBAMA/SUPES-PB, p. 11, 2002).

### **2.1.1. O meio ambiente global na análise da relação Norte x Sul**

Há uma discrepância histórica no que se refere à destruição do meio ambiente no mundo quando se analisa a relação Norte x Sul, onde o norte é o grupo dos considerados países ricos, e sul, o dos países subdesenvolvidos. O grupo destes primeiros representa uma quinta parte da população mundial e utiliza 80% das reservas disponíveis. Eles produzem um impacto nas reservas de recursos 25 vezes superior ao do restante do planeta (BRASIL. Presidência da República. p. 16. 1991).

Os países desenvolvidos estão hoje nesta posição, dentre outros motivos, por terem sem pudor destruído o meio ambiente em busca do crescimento econômico, contudo vivia-se numa época em que não havia preocupação ambiental, existia também a errônea ideia de que os recursos eram ilimitados e após o uso dos recursos de uma área, simplesmente se procurava outra para dar continuidade à exploração de minerais e de terras para atividades agropastoris. Contudo a *mente* hoje é outra, é sabido da escassez dos recursos e da finitude dos mesmos, muitos países em desenvolvimento acham injustas leis duras de proteção ao meio ambiente da atualidade, pois concluem que elas podem tornar lento o seu processo de crescimento, fazendo com que eles nunca cheguem a alcançar o grupo dos países desenvolvidos (BRASIL. Presidência da República. p. 16. 1991). Muitos dos problemas ambientais globais, tais como: chuva ácida, efeito estufa e diminuição da camada de ozônio “são da responsabilidade quase exclusiva dos países desenvolvidos”, contudo, é um problema que não afeta apenas os causadores, ele “respinga” por toda a Terra, e os países subdesenvolvidos, além de sofrer os efeitos negativos destes problemas, ainda “são convocados a compartilhar tanto a responsabilidade quanto o custo das medidas para atenuar a situação de crise”(BRASIL. Presidência da República. p. 18. 1991).

Desta forma, há uma diferença também no que concerne ao enfrentamento destes problemas ambientais através de políticas públicas para ambos os lados: Norte e SUL, “nas economias altamente industrializadas os problemas de meio ambiente podem ser, em geral, associados à poluição”, sendo assim, as políticas ambientais nestes países buscam “evitar o agravamento da degradação ou, ainda, a restaurar padrões de qualidade de água, ar e solo anteriores à crise”. No outro lado da esfera, os países subdesenvolvidos em suas políticas ambientais “deveriam dar prioridade à gestão racional dos recursos naturais” (BRASIL. Presidência da República. p. 16-17. 1991).

Os países de terceiro mundo representam 75% da população da Terra, e os problemas ambientais de poluição oriundos da busca pelo crescimento econômico são somados aos de



infra-estrutura, tais quais falta de saneamento básico e saúde pública deficiente. Esses países geralmente possuem uma vasta densidade demográfica, onde as grandes cidades são cercadas de regiões periféricas de vasta pobreza, o que torna urgente a busca por medidas de políticas que visem o crescimento sustentável (BURSZTYN. 1994. p. 21).

## 2.2. COMO O BRASIL TRATA A QUESTÃO AMBIENTAL?

Houve bastante pressão, tanto interna como externa, para que o governo adotasse medidas urgentes de preservação ambiental, isto porque, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas tanto por grandes empreendimentos com alto impacto ambiental, tal qual a Transamazônica e Foz do Iguaçu, como também por outros que levaram a desastres ambientais, como o acidente radioativo em Goiânia com Césio 137. Além disso, o índice de desmatamento era alarmante (em 1988 chegou a 21.050 km<sup>2</sup> contra 11.224 km<sup>2</sup> em 2007), a caça e pesca predatória e sem controle (os jacarés do Pantanal e as baleias estavam às vias de extinção), crescentes conflitos entre comunidades tradicionais e seringueiros, que teve como ápice a morte de Chico Mendes (IBAMA. 2018).

Com tantos incidentes, fez surgir no governo a urgência em se mapear os órgãos federais com atuação ambiental, com o intuito de fortalecer o processo de gestão na área. Foi criado, então, em 1988, pelo presidente José Sarney, o Programa Nossa Natureza, que tinha como uma das metas recriar a arquitetura organizacional ambiental. (IBAMA. 2018).

### 2.2.1. O nascimento do direito ambiental no Brasil

O Direito Ambiental pode ser considerado um novo ramo do direito, haja vista que o seu desenvolvimento remonta principalmente a década de 60 (RIBEIRO. 2016). A corrente doutrinária majoritária entende como direitos de solidariedade, ou de terceira geração, os direitos ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à paz e ao meio ambiente, os quais estão orientados pelos princípios de indivisibilidade, interdependência e solidariedade (BERTOLD. Sem data).

Para Oliveira o direito ambiental é um ramo do direito administrativo, e por isso, direito público (2012. Apud Sirvinskis, 2003):

Assim como o Direito Constitucional, Penal e Administrativo, o Direito Ambiental, originário do último, integra o ramo do Direito Público, contudo, os interesses por

ele defendidos não se enquadram em públicos ou privados, e sim em transindividuais, ou seja, dispersos ou difusos.

O Direito Ambiental como ciência jurídica autônoma, permeia, praticamente, todos os ramos jurídicos, posto sua relevância cada vez mais indispensável, no que tange a humanidade, portanto, a interdisciplinaridade é característica sine qua non à sua existência (RIBEIRO. 2016).

O Direito Ambiental, assim como os demais ramos, possui princípios que buscam nortear a aplicação da própria lei. Dentre eles, podemos destacar o princípio da precaução: sem dúvida um dos princípios mais importantes do Direito Ambiental. Liga-se à ideia de evitar risco ao Meio Ambiente em casos que não possa se afirmar a sua degradação. A já citada Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92 foi a responsável por lançar referido princípio. (TAVARES. 2017).

Princípio da prevenção: relaciona-se, sem sombra de dúvida, ao princípio da precaução. Este último incide nos casos em que não se saiba dizer, pela comunidade científica, qual será o impacto ambiental causado pela ação, enquanto aquele refere-se a impactos já conhecidos pela comunidade acadêmica. É esse princípio que busca justamente minimizar e mitigar os danos que seriam causados ao meio ambiente, adotando diversos mecanismos para tanto como, por exemplo, o licenciamento ambiental. (TAVARES. 2017).

Princípio do Poluidor pagador: Aquele que causar danos ambientais deverá se responsabilizar por seus atos através de penalidades, como multas, pena privativa de liberdade e a recuperação ambiental. (PEREIRA. Sem data). Segundo esse princípio, se alguém causar algum prejuízo ao meio ambiente, ficará responsável por arcar com os custos da reparação do dano por ele causado. (SOARES. 2019). O Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD é um exemplo deste dever que o infrator tem de recuperar a área, ele é solicitado pelos órgãos ambientais como parte integrante do processo de licenciamento de atividades degradadoras ou modificadoras do meio ambiente como também, após o empreendimento ser punido administrativamente por causar degradação ambiental, e refere-se ao conjunto de medidas que propiciarão à área degradada condições de estabelecer um novo equilíbrio dinâmico, com solo apto para uso futuro e paisagem esteticamente harmoniosa (IMA/AL. 2015).

### 2.3. A CRIAÇÃO DO IBAMA

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é uma autarquia federal criada a partir da Lei nº 7.735, de 22 de Fevereiro de 1989, e possui a estrutura regimental estabelecida pelo Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017. É dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - MMA. (IBAMA. 2018).

Antes do Ibama, a responsável Por tratar do tema ambiental era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior. A Sema teve papel de articulação muito importante na elaboração da Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Quando a CF/88 foi promulgada, essa lei foi a única a ser recepcionada na íntegra. (IBAMA. 2018)

Para formação do Ibama, além da Sema, foram fundidos mais três órgãos: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Pesca (Sudepe), e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), os dois primeiros eram vinculados ao Ministério da Agricultura, e a última ao Ministério da Indústria e Comércio. Ao contrário da Sema, que tinha como missão a preservação ambiental, estes outros três órgãos visavam dar incentivos fiscais e fomentar o desenvolvimento econômico, ou seja, foi uma mudança drásticas para estes, como também para seus funcionários que passaram a atuar com foco na proteção ambiental. (IBAMA. 2018).

Suas principais atribuições são exercer o poder de polícia ambiental federal e executar ações de meio ambiente referentes às atribuições federais de licenciamento ambiental, controle da qualidade ambiental, autorização de uso dos recursos naturais e fiscalização, monitoramento e controle ambiental. Além disso, realiza ações supletivas e subsidiárias de competência da União, em conformidade com a legislação vigente.(IBAMA. 2017)

O Ibama atua em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, propondo e editando normas e padrões de qualidade ambiental, avaliação de impactos ambientais, licenciamento ambiental federal, implementação do Cadastro Técnico Federal, fiscalização ambiental e aplicação de penalidades administrativas, geração e disseminação de informações relativas ao meio ambiente, monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e ao controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais, apoio às emergências ambientais, elaboração do sistema de informação e

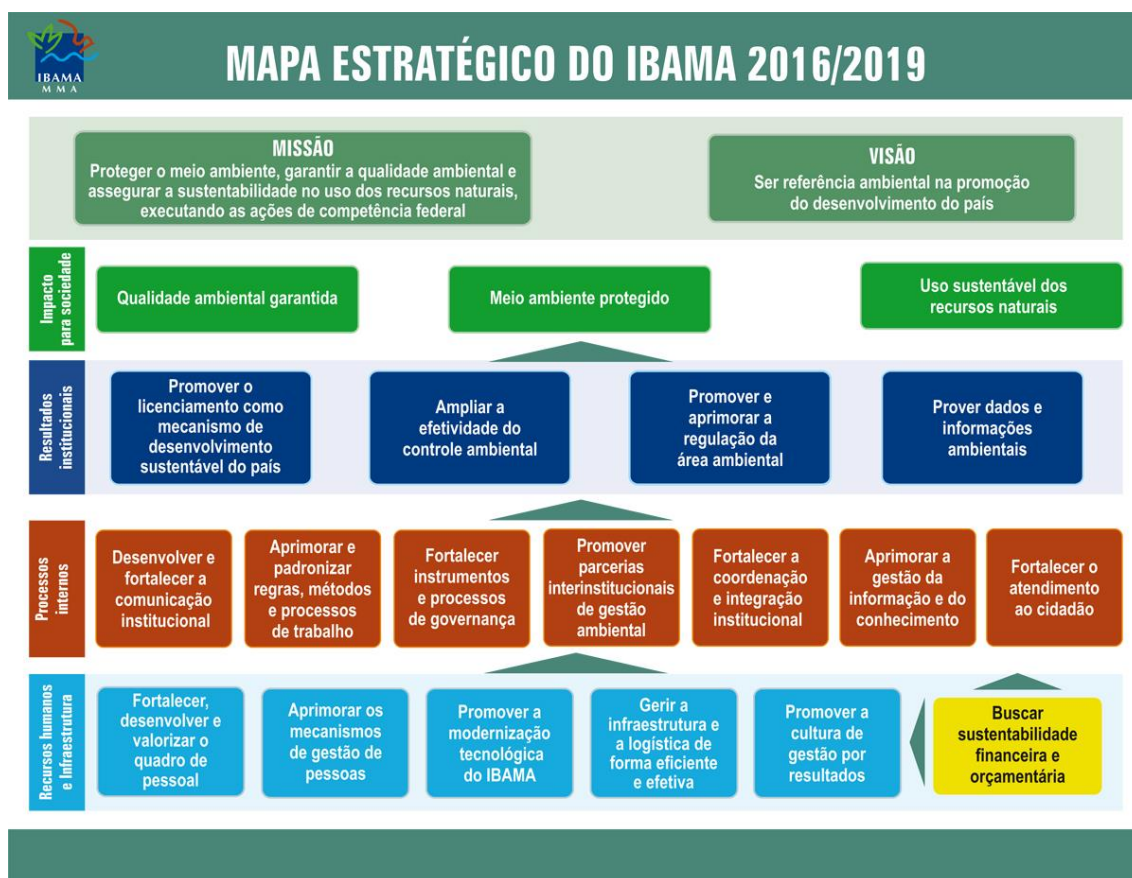
estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais, entre outros (IBAMA. 2017).

O IBAMA tem um importante papel exercendo o poder de polícia ambiental que é uma faculdade da Administração Pública para condicionar e/ou restringir direitos individuais em benefício do Estado. No âmbito federal, o IBAMA promove o licenciamento ambiental, o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e de Instrumentos de defesa ambiental, assim como a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas (MONTANO. 2016).

Em 16 de Outubro de 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente - MMA, com o objetivo de estruturar a política do meio ambiente no Brasil, ao qual o IBAMA vinculou-se (não há subordinação entre o MMA - órgão da Administração Direta - e o IBAMA, autarquia federal que compõe a Administração Indireta). O Ministério do Meio Ambiente - MMA propõe estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais. É responsável pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, citado na PNMA como zoneamento ambiental), regulamentado pelo decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Trata-se uma ferramenta de planejamento ambiental territorial que consiste na divisão de um território em áreas de características específicas (ou zonas ambientais), para as quais são atribuídos usos compatíveis com a sustentabilidade. (MONTANO. 2016)

O mapa estratégico, que é o instrumento que traduz a missão, a visão e a estratégia da Organização em um conjunto abrangente de objetivos que direcionam o comportamento e o desempenho organizacional (IBAMA. 2017).

Figura 1: Mapa estratégico do Ibama referente ao período 2016/2019:



Fonte: IBAMA. 2017.

## 2.4. LEGISLAÇÕES DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

No Brasil, pela primeira vez, uma constituição tratou explicitamente sobre esta proteção ambiental, assim na Constituição Federal de 1988, no Capítulo VI, intitulado “do Meio Ambiente”, no seu art. 225 narra acerca do direito universal ao meio ambiente: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Nos parágrafos do mesmo artigo, surgem as primeiras medidas de controle de responsabilidade criminal ambiental para aqueles que atentem contra o meio ambiente.

À medida que a importância do tema meio ambiente foi crescendo, foi se aprimorando o arcabouço legal pertinente. Após a criação do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente em 1992, em ordem cronológica podemos enumerar a criação em 1997 da chamada Lei das Águas; em 1998, a Lei dos Crimes Ambientais; em 1999, a lei que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental; em 2000, a que estabelece o Sistema

Nacional de Unidades de Conservação; e em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (IBAMA. 2018).

Além deste novo amparo legal, em 1996 o Jardim Botânico do Rio de Janeiro somou-se ao Ministério do Meio Ambiente como um de seus órgãos vinculados; em 1997 foi criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; em 2000 a Agência Nacional das Águas; em 2001 o Conselho Nacional de Recursos Genéticos; em 2006 o Serviço Florestal Brasileiro; e em 2007 o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (IBAMA. 2018).

Devido à raiz do direito brasileiro ser Romano-Germânica, as legislações brasileiras são comumente extensas, da mesma forma, a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais vastas e completas do mundo contendo numerosas leis.

#### **2.4.1. Lei no 6.938 de 31/08/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente**

A Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA foi estabelecida pela Lei 6.938 no ano de 1981. Em seu artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981 já trazia o conceito de meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Nesta lei consta os objetivos, instrumentos e diretrizes da política e ainda criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, bem como sua estrutura básica, este por sua vez é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O PNMA também criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que é um órgão consultivo e deliberativo (GALVÃO. ) Na atualidade é o Ibama o órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo órgãos Seccionais as entidades estaduais, no âmbito da Paraíba é a Sudema, e os órgãos locais, no âmbito de João Pessoa, a SEMAM -Secretaria de Meio Ambiente de João Pessoa-PB.

Figura 2: Estrutura do SISNAMA



Fonte: MONTANO. 2016.

#### 2.4.2. Lei nº 9.605/12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais

A Lei nº 9.605/1998, denominada de Lei dos Crimes Ambientais, dentre tantas inovações, trouxe a possibilidade de se responsabilizar penalmente a pessoa jurídica por crimes ambientais, tornando esta atitude um dos aspectos mais modernos desta norma. O art. 72 da referida lei relata que as infrações administrativas ao meio ambiente serão punidas com as seguintes sanções: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; etc, bem como algumas sanções restritivas de direitos: prestação de serviços à comunidade; interdição temporária de direitos; suspensão parcial ou total de atividades; prestação pecuniária; e recolhimento domiciliar.

A lei classificou os crimes em tipos: Contra a fauna; contra a flora; poluição e outros crimes ambientais; crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; e crimes contra a administração ambiental.

Os crimes contra o conjunto de animais de uma região/país se enquadra nos crimes contra a fauna, são as ações ilegais de: Pesca; transporte e comercialização; caça; maus-tratos; experiências que trazem dor e sofrimento; destruição de habitats naturais e etc.

As condutas previstas entre os artigos 38 e 53 se referem à preservação da vegetação, ou seja, são os crimes contra a flora, de forma sucinta podemos dizer que são eles: Causar danos em florestas de vegetação permanente; fabricar, vender, transportar ou soltar balões que



possam provocar incêndios em áreas rurais ou urbanas; Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia.

A lei 9605/98, ainda prevê os crimes da poluição e outros crimes ambientais. Se referindo a todas as atividades humanas capazes de produzir poluentes, incluindo lixo, resíduos e outros. Dentre eles podemos citar: “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora” (BRASIL. 1998);

#### **2.4.3. Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008.**

O Decreto Federal nº 6.514/2008, que substituiu o Decreto Federal nº 3.179/99, regulamentou o artigo 70 e o Capítulo VI da Lei Federal nº 9605/98. A mudança tipifica as infrações administrativas ambientais, fixando o valor da multa a ser imposta para cada infração face ao que estabelece a legislação ambiental em vigor.

No âmbito administrativo, os enquadramentos para as infrações ambientais são fundamentados no Decreto Federal nº 6.514/08, que têm o seu correspondente tipificado como crime na Lei Federal nº 9.605/98. De acordo com o que estabelece o este Decreto, a infração às normas ambientais são punidas com as sanções administrativas previstas pelo artigo 30, quais sejam: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da biodiversidade, inclusive fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; e restritiva de direitos.

#### **2.4.4. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012 – Novo Código Florestal.**

A supracitada lei foi objeto de discussões da Câmara quando que do projeto de lei foi votado, à época, o mesmo foi tido como polêmico e gerou embates entre ambientalistas e ruralistas, os primeiros sustentavam que o projeto anistiava o desmatamento e abria espaço para mais desmatamentos desnecessários, pois estes defendiam que já haveria terra



agricultável suficiente no país, por outro lado os ruralistas defendiam que a então lei em vigor (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) engessava a produção e o crescimento do PIB e que o texto precisaria aceitar que, mesmo áreas protegidas pela antiga lei, já estariam consolidadas como produtivas (G1. 2011).

O antigo código florestal, a Lei nº 4.771/1965, já protegia as matas nas áreas de Reserva Legal e APP nas proporções elencadas a seguir, o que foi mantido com a chegada da nova Lei:

Figura 3: O que permaneceu com o novo Código Florestal (APP e RL).



Fonte: G1. 2011.

Com a mudança do Código Florestal, após a publicação da Lei 12.651/2012, os percentuais de áreas dedicadas à preservação em estados com mais de 65% em reservas diminuíram, satisfazendo assim o interesse da bancada ruralista, ficando a nova Lei com as seguintes modificações:

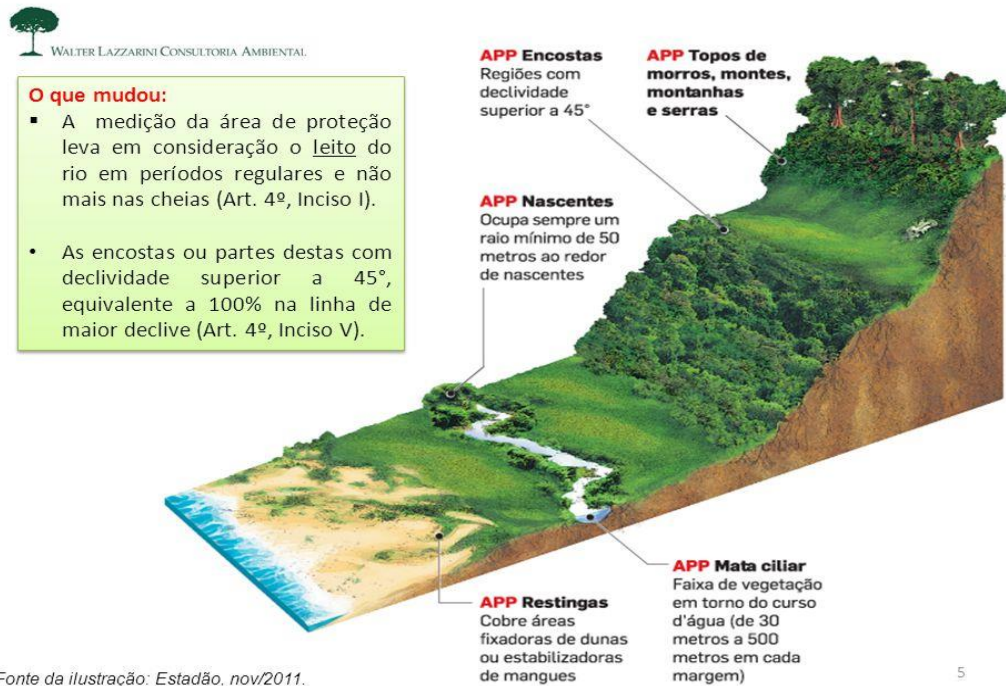
Figura 4: O que mudou com o novo Código Florestal (APP e RL)



Fonte: G1. 2011.

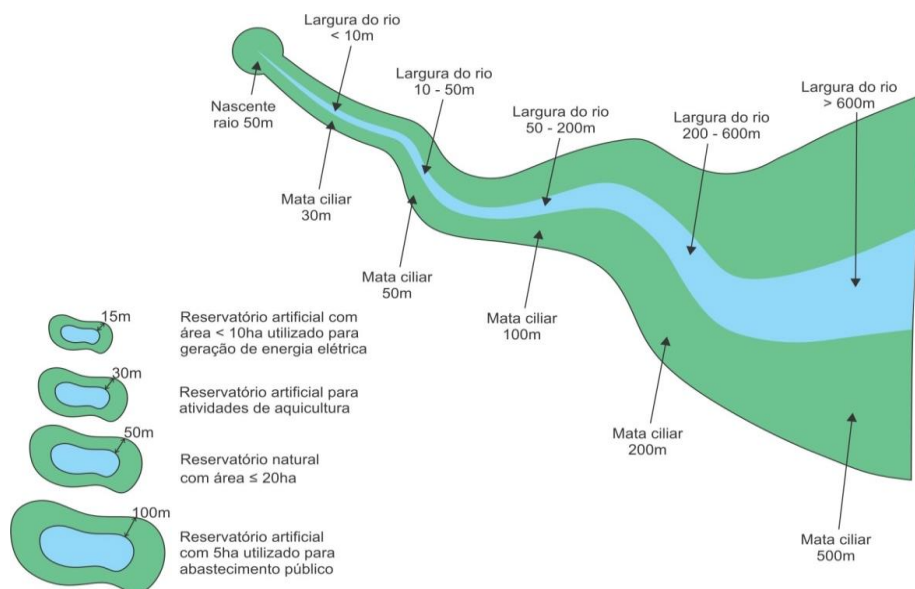
As APP's – Áreas de Preservação Permanente, são conforme definição da Lei nº. 12.651/2012, áreas protegidas, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. O artigo Art. 61-A do Novo Código Florestal estabeleceu que nas Áreas de Preservação Permanente é autorizado a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de Julho de 2008. Contudo, a continuidade das atividades acima em uma APP, como de uso consolidado, é dependente da adoção de boas práticas de conservação de solo e água, uma vez que se trata de áreas com diversas fragilidades ambientais.

Figura 5: O que mudou com o novo Código Florestal - APP.



Fonte: ESTADÃO. 2011.

Figura 6: Percentual de mata ciliar em APP com água doce

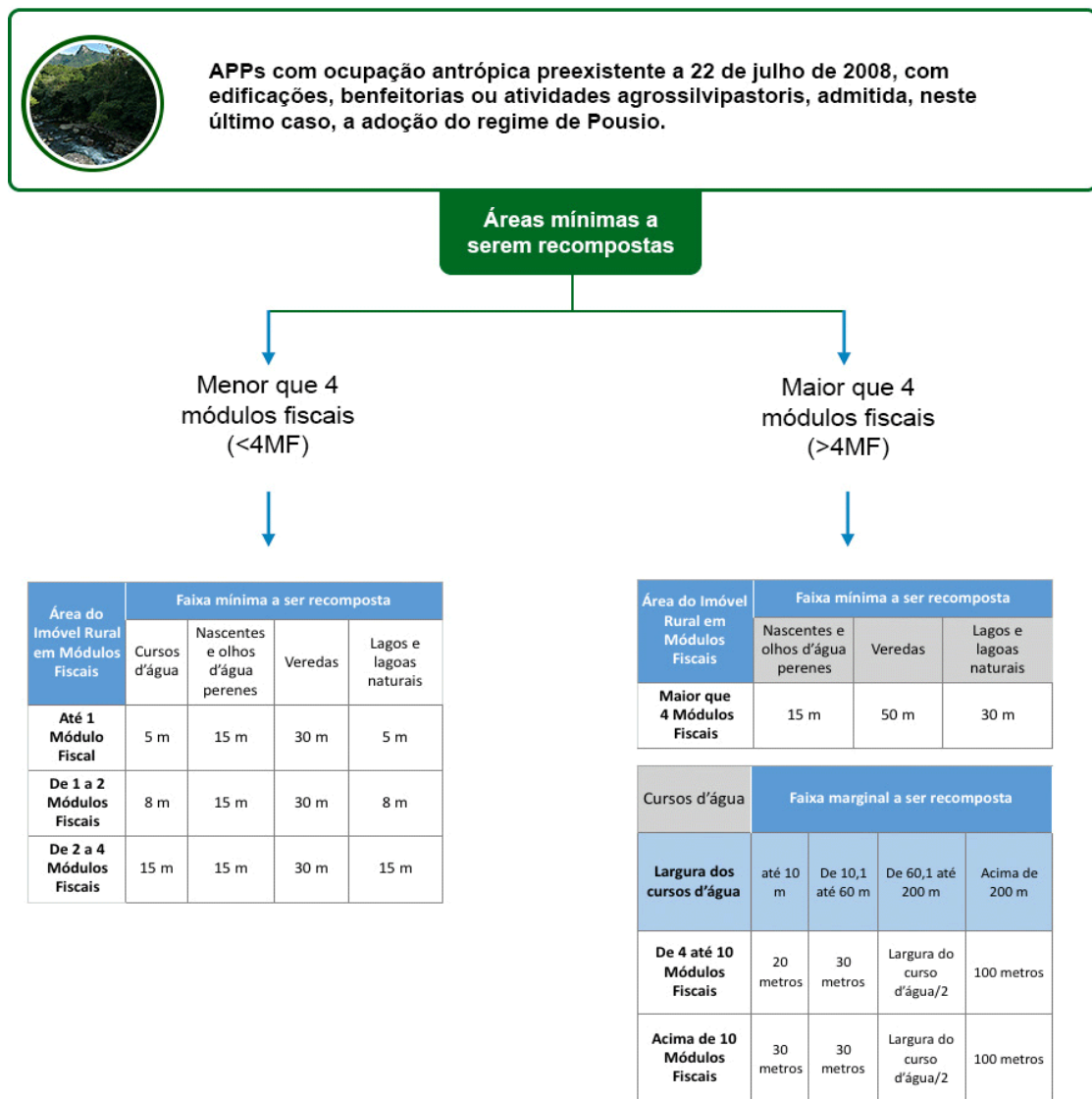


Fonte: DUFT. Apud. Atlas Digital das Águas de Minas. 2014.

No caso da proteção às águas, bens de domínio público, conforme ilustração acima, as matas ciliares devem ser preservadas para proteger esse bem, e por isso elas enquadram

como APP's, trazendo o código a distância mínima para os diferentes casos que possam ser encontrados.

Figura 7: Áreas mínimas para recomposição em APPs.



Fonte: EMBRAPA.

A Reserva Legal é uma parcela percentual da propriedade privada que deve ser mantida com vegetação nativa, sendo restrita a utilização. A quantidade de área que deve ser destinada à Reserva Legal depende do bioma existente no local. Como já demonstrado na Figura 1, o imóvel localizado na Amazônia Legal deverá manter a área nativa em 80%

(oitenta por cento), se situado em área de florestas; 35% (trinta e cinco por cento), caso esteja em área de cerrado; 20% (vinte por cento), no caso de imóvel situado em área de campos gerais; Em imóveis localizados nas demais regiões do País o percentual é de 20% (vinte por cento).

A APP também entra na soma de área à ser preservada, Por exemplo: Caso a área esteja localizada em que a RL seja de 20%, tendo a propriedade 10% de APP e 0% de Reserva Legal, somente precisará recompor 10% da Reserva. Caso a área possua 20% de APP, não será necessário guardar nenhuma parte como RL.

A Cota de Reserva Ambiental é um instrumento de benefício financeiro ao produtor que possui área de vegetação nativa superior àquela obrigatória por lei. Todas as propriedades rurais devem ter um percentual de vegetação nativa de acordo com os biomas. Sendo assim, aqueles que não possuem esse percentual podem buscar, no mesmo bioma, áreas para compensação. Portanto, as cotas se tornaram uma fonte de renda extra para quem as cria e vende. (MAURO. 2015).

Uma das inovações da Lei é implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos Estados e no Distrito Federal, que permitirá que os estados orientem e acompanhem os produtores rurais na elaboração e implementação das ações necessárias para a recomposição de áreas com passivos ambientais nas suas propriedades ou posses rurais, seja em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de Uso Restrito. (EMBRAPA. 2016). Para adesão ao PRA é obrigatório o cadastro no CAR - Cadastro Ambiental Rural, e se dá através da pela:

“assinatura de Termo de Compromisso que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas degradadas ou alteradas em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar Áreas de Reserva Legal. O projeto de recomposição de áreas degradadas e alteradas é um dos instrumentos do PRA e as atividades nele estabelecidas deverão ser concluídas de acordo com o cronograma previsto no Termo de Compromisso” (EMBRAPA. 2016).

O texto aprovado estabelece que a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) é condição obrigatória para que propriedades e posses rurais possam aderir aos PRAs, a serem implantados pela União, estados e Distrito Federal. Caso os programas não estejam implementados até dezembro de 2020, a adesão deverá ser feita junto a órgão federal, na forma de regulamento. Por 15 votos favoráveis e três contrários, a comissão mista da Medida Provisória (MP) 867/2018 aprovou nesta quarta-feira (8) o relatório que prorroga até 31 de

dezembro de 2020, o prazo de adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). (SENADO FEDERAL. 2019)

A grande novidade trazida pelo Novo Código Florestal foi a implementação da inscrição no CAR – Cadastro Ambiental Rural, obrigatória a todos os proprietários rurais, “Da maneira com que está proposto, será a importante ferramenta que falta ao Poder Público para a gestão do uso e ocupação do solo quanto às questões ambientais.”, ele foi alardeado com grande ânimo, pois viria a ser um novo registro público para inscrição das propriedades, “com seu perímetro identificado e delimitado com coordenadas geográficas, assim como todos os espaços protegidos no interior do imóvel, especialmente APPs e Reserva Legal [...] cujo acompanhamento e fiscalização poderá passar a ser feito por imagens de satélite” (BUENO. 2012).

Além disso, foram esclarecidos alguns pontos, tais quais:

- a) ficou expressamente previsto que somente devem ser protegidas como APPs as faixas marginais dos cursos d’água naturais, eliminando a dúvida quanto aos regos e canais artificiais;
- b) a medição das faixas marginais de apps passou a ser da borda da calha do leito regular dos cursos d’água, deixando de ser a partir do nível mais alto em faixa marginal, como acontecia sob a égida da antiga lei, o que dificultava muito a sua delimitação;
- c) a situação dos lagos e lagoas naturais passou a ser expressamente definida por lei, o que não acontecia, ficando claro que, quanto aos reservatórios artificiais prevalece o disposto no respectivo licenciamento ambiental, que continua obrigatório para qualquer intervenção em curso d’água.
- d) importante mencionar o disposto no Art. 62, com disposição expressa quanto aos reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público estabelecidos antes de 2001, cuja área de preservação permanente se estabeleceu na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum e que deverá servir regularizar muitas propriedades prejudicadas com a Resolução 302 do CONAMA (BUENO. 2012).

Passados sete anos desde a sua promulgação, o Código Florestal já alcançou resultados importantes, como os mais de 4 milhões de registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR), equivalentes a quase 100% das áreas cadastráveis, formando um dos mais relevantes sistemas de informações geográficas do planeta relacionado ao uso e ocupação da terra. No entanto, um cenário constante de insegurança jurídica impede que os avanços sejam maiores. Até o ano passado, o prazo para registro no CAR foi adiado quatro vezes consecutivas, provocando um atraso de cerca de 4 anos na conclusão da fase de cadastro. Uma das consequências é a baixa adesão aos Programas de Regularização Ambiental (PRAs), etapa na



qual os produtores apresentam seus planos para solucionar o passivo ambiental identificado (COALIZAÇÃO BRASIL. 2019).

Em regra geral, para cadastrar as informações, a lei exige que o produtor procure pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) de seu Estado caso o Estado não tenha criado um SICAR próprio, o sistema de uso federal é que deve ser utilizado. A não realização do CAR poderá restringir o acesso do proprietário/posseiro a linhas de crédito federal ou programas de fomento oferecidos pelos governos federal e estadual, Além disso não gozará de alguns benefícios: Computar área de APP como Reserva Legal, por exemplo. (UOL. 2015)

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores para o preenchimento no CAR estão nos fatos que: Envolve conhecimento no Código Florestal; A leitura e interpretação de documentos de cartório; Conhecimento de pontos georreferenciados; Conhecimento da leitura de fotos de satélites; Conhecimento de informática; Disponibilidade de computador; Acesso a internet. (NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. 2015).

No Pará há um verdadeiro caos fundiário, o que dificulta a análise dos cadastros declarados no CAR. Após análise dos documentos de posse e propriedade registrados nos cartórios do estado, somados, os registros “contabilizam mais de 480 milhões de hectares, ou seja, uma área equivalente a quase quatro vezes o tamanho do próprio Pará” (IURI. 2016). Por ser autodeclaratório, o cadastro tende a apresentar inconsistências, necessitando que o órgão estadual de meio ambiente faça a devida fiscalização para que então possa ratificar os cadastros.

Figura 8: Incongruências nos cadastros do CAR no Estado do Pará



Fonte: IURI. 2016

Em 2013, a Procuradoria Geral da República intentou, no STF, várias ações discutindo a constitucionalidade dos artigos da então recente lei, precisamente quase 70% do texto legal foi alvo de incerteza. O nascimento da nova norma foi contemplado para desburocratizar os trâmites de exploração da terra, principalmente pelo setor produtivo do agronegócio, mas, na prática, o que o produtor rural sentiu foi uma total falta de regulamentação devido à insegurança jurídica que pairava sobre os assuntos referentes ao Novo Código Florestal.

Em Fevereiro de 2018 o STF julgou o conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937. Trazendo assim a tão aguardada segurança jurídica acerca deste código, dirimindo muitos embates na área ambiental.

O perdão para produtores rurais que desmataram antes de 2008, fixado em 2012 pelo novo Código Florestal, não compromete a tutela constitucional do meio ambiente porque o benefício depende de uma série de critérios (Adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA). Foi o que definiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em relação a um dos pontos mais polêmicos da norma. O julgamento das cinco ações



que tratavam do tema foi concluído na tarde desta quarta-feira (28/2), depois de cinco sessões — segundo a presidência, este foi “o diploma legal mais debatido desde a Assembleia Constituinte”. Foram 58 artigos questionados, de um total de 84 que compõem o Código Florestal, e a maior parte dos dispositivos foi declarada constitucional (POMPEU. 2018).

Outro ponto abordado pelo STF foi com relação à intervenção excepcional em Áreas de Preservação Permanente. Nesse caso, foram reduzidas as hipóteses de intervenção previstas na lei. Ficou determinado que a intervenção por interesse social ou utilidade pública fica condicionado à inexistência de alternativa técnica ou locacional à atividade proposta. Foi reduzindo também o rol de casos de utilidade pública previstos, de forma a excluir a hipótese de obras voltadas à gestão de resíduos e vinculadas à realização de competições esportivas (STF. 2018).

#### **2.4.5. Instrução Normativa nº 10, de 07 de Dezembro de 2012.**

A Instrução Normativa do Ibama nº 10/2012 trouxe avanços ao passo que regulamentou de forma objetiva os critérios para dosimetria das penalidades pecuniárias, limitando significativamente a margem de discricionariedade e subjetividade no que tange à definição dos valores das multas, reduzindo-se, assim, a insegurança jurídica. Pois antes desta norma, havia normas muito abertas o que implicava na delegação de excessiva discricionariedade às autoridades administrativas e julgadoras, as quais aplicavam as penas pecuniárias baseadas em critérios genéricos previstos. (PARRA. 2017)

### 3. O ESTADO COMO TITULAR DO DIREITO DE PUNIR

De acordo com Queiroz (2001) “A vida em sociedade [...] está sujeita a uma multiplicidade de regras de convivência, que surgem naturalmente das muitas relações que se processam”. A socialização, ou repressividade, é inerente ao ato de existir em sociedade, partindo para a escolar, da moral, do trabalho, da religião, do esporte, da imprensa, das regras de etiqueta, e etc. É um fenômeno que persegue a todos inexoravelmente. Logo o direito como conduta que padroniza, deve ser entendido como parte do sistema social ali inserido. Ele não é a base da socialização, e sim o cume, é a ponta do iceberg (QUEIROZ. p. 8. 2001). Contudo, a moral não pode ser confundida com o Direito, pois a primeira busca “o aperfeiçoamento ético do homem, o segundo quer exclusivamente possibilitar a convivência social.”, o primeiro exige uma espontaneidade, é filosófica, já o segundo é conseguido pela coercibilidade estatal visando a convivência pacífica. (QUEIROZ. p. 10. 2001). Sendo o Estado quem dita as regras jurídico-penais, é ele portanto, modernamente o titular exclusivo do direito de punir, o direito penal nasce deste poder estatal. (QUEIROZ. p. 18. 2001).

#### 3.1. OBJETIVO DO JUS PUNIENDI ESTATAL

Para GROS (p. 12, 13. 2001), no pensamento ocidental existem quatro centros que dão sentido à pena: Punir é fazer recordar a lei; punir é defender a sociedade; punir é educar um indivíduo; e punir é transformar o sofrimento em infelicidade. O mesmo afirma que “punir não é vingar-se”, tendo em vista que o sistema vindicativo das comunidades primitivas eram privadas e indeterminadas, pois só defendiam os interesses vitais e culturais de uma família e não da sociedade, e indeterminada pois uma família “desonrada” pela morte de um membro seu, iria se vingar não necessariamente naquele que cometeu o assassinato. Já a pena legal das sociedades modernas, ela é pública e individualizada, ela além de visar apenas o culpado pelo crime, ela se executa em espaço público. Tendo portanto a pena estatal raízes religiosas e sagradas, e não vindicativas. O seu antepassado seria a sanção aplicada pela transgressão de uma proibição sagrada. (Gros. p. 16. 2001).

De acordo com ERVATTI (2017), para se chegar a determinação do *quantum* da pena com o sistema Trifásico, é necessário que se faça uma conta baseando-se quase que numa fórmula matemática, que é composta por 3 fases:

1º) Fase da pena base: Definição da pena inicial (qualificadoras/privilégios) + circunstâncias judiciais.

2º) Fase da pena provisória: Pena base + análise de atenuantes + agravantes.

3º) Fase da pena definitiva: Pena provisória + causas de aumento de pena + diminuição da pena.

Para detalhar melhor o processo, analisaremos estes elementos de cada fase a seguir.

Nas qualificadoras e nos privilégios temos um agravamento e diminuição, respectivamente, das margens penais e tem-se uma pena autônoma e estão atreladas aos crimes na parte especial do Código Penal.

No artigo 121 do CP está o crime de Homicídio (Pena base 6 a 20 anos), quando ele é praticado por meio cruel (Art 121, § 2º, III) ele será qualificado. O meio cruel é uma circunstância qualificadora pois torna a pena base maior (12 a 30 anos).

Já no caso do homicídio privilegiado, disposto no §1º, do art. 121 do CP, pode configurar-se em três situações, quais são: o agente mata alguém impelido por motivo de relevante valor social; impelido por motivo de relevante valor moral ou, ainda, sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima. Sendo estas circunstâncias que ensejam diminuição da pena base.

Quando o artigo não traz o “quantum” em que a pena será agravada ou atenuada, estaremos diante de um agravante/atenuante. Ficará a critério do juiz determinar este quantum. Temos o exemplo do artigo 61 do CP, onde este narra que as penas são agravadas quando cometidos contra mulher grávida, mas o quanto que esta pena é agravada? O artigo não fala, fica a critério do juiz, é discricionário. Outro exemplo de agravante é a reincidência, que pressupõe o trânsito em julgado de uma sentença condenatória.(ERVATTI. 2017).

Estão previstas na Parte Geral do código, mas podem vir na Parte especial, é quando uma fração incide sobre a pena base. Temos o exemplo do Art. 14, II – Tentativa. Pena reduzida de 1/3 a 2/3 é uma causa de diminuição da pena.

O artigo 127 traz a figura do Aborto “qualificado”, mas na verdade essa nomenclatura está errada, pois este crime é uma Causa de Aumento. Da mesma forma o Art 121, § 1º, que a doutrina chama impropriamente de Homicídio Privilegiado, mas é uma causa de diminuição de pena.

Consiste num julgamento discricionário e quem determinará se as circunstâncias serão benéficas ou prejudiciais é o magistrado, ao contrário das agravantes e atenuantes, que já têm uma predeterminação da carga valorativa. A lei também não informa o quantum que a pena será elevada nestas circunstâncias. Difere das agravantes/atenuantes pois o Juiz deve considerar “quais” motivos serão relevantes para agravá-la. São circunstâncias judiciais: culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade do agente, os motivos, as circunstâncias, as consequências do crime e o comportamento da vítima. (ERVATTI. 2017).

### 3.2. A MULTA NO DIREITO BRASILEIRO

A multa é um tipo de sanção estatal, uma punição financeira contra aquele que transgide a lei, Para Uhr, e Uhr (2014) a visão tradicional de direito e economia, originada em Becker (1968), Stigler (1970) e Posner (1997), assume que a atitude criminosa decorre de uma análise racional dos custos e dos benefícios envolvidos com o crime, comparados com o retorno em dedicar tempo e recursos em atividades legais.

Nossa constituição no artigo 5º da Constituição Federal, no inciso XLVI, e elencou os tipos de sanções que poderiam ser dadas ao infrator:

[...] a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

(BRASIL. 1988).

A Multa na Lei 9.605 e o seu caráter punitivo pode ser observado nos artigos a seguir:

Art. 18. A multa será calculada segundo os critérios do Código Penal; se revelar-se ineficaz, ainda que aplicada no valor máximo, poderá ser aumentada até três vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida.

Art. 19. A perícia de constatação do dano ambiental, sempre que possível, fixará o montante do prejuízo causado para efeitos de prestação de fiança e cálculo de multa.

(BRASIL. 1998).

Assim, cometer um crime (ou uma infração) é uma variável de escolha que é influenciada pelos benefícios, que são conhecidos pela firma e pelos custos esperados, que são parcialmente incertos, uma vez que tanto a probabilidade quanto a magnitude de uma sanção são desconhecidos pela firma. Assim sendo, a efetividade do caráter punitivo da multa é levado em conta quando se avalia a possibilidade do cometimento da infração, ou seja, a inadimplência e a inefetividade no punir pode gerar um maior cometimento de crimes ambientais. A existência da multa que foi legitimada pela lei é importante, contudo, é necessário criar meios que façam com que ela cumpra o seu papel sancionador e iniba os crimes contra a flora e fauna. (URH & URH. 2014).

### 3.3. APLICAÇÃO DO *JUS PUNIENDI* PELO IBAMA

#### 3.3.1. Etapas Do Procedimento

Os órgãos ambientais são responsáveis por aplicar as sanções administrativas decorrentes de infrações ambientais, neste trabalho, avaliamos a aplicação destas sanções pelo Ibama no Estado da Paraíba. Segundo Brito & Barreto (2006. p. 5) “O processo administrativo de infração ambiental inclui três fases principais: verificação do dano, julgamento e cobrança da multa.” Sendo a verificação do dano a fase em que o fiscal vai a campo dar cumprimento a uma ordem de fiscalização emitida pelo Nufis - Núcleo de Fiscalização, que ao ser constatada a infração, o infrator será autuado (caso o mesmo não seja encontrado, será lavrada uma notificação para que este compareça ao Ibama), no momento da lavratura do Auto de Infração - AI, o mesmo é também de imediato incluído também no Sicafi - Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização. O processo administrado é então iniciado pelo próprio fiscal no Sistema utilizado pelo Ibama: Atualmente denominado “SEI”, sistema este que é eletrônico e não usa papel. O processo é então remetido para o NUIP - Núcleo Técnico Setorial Descentralizado de Instrução Processual de Autos de Infração, para prosseguimento.

Figura 9: Ordem para início do processo administrativo.

**O PROCESSO DEVE SER MONTADO NA SEGUINTE FORMA:**

- 1. Auto de Infração;**
- 2. Notificação;**
- 3. Termo de Embargo;**
- 4. Termo de Apreensão;**
- 5. Termo de Depósito ou Interdição;**
- 6. Termo de Destruição;**
- 7. Termo de Soltura;**
- 8. Termo de Doação;**
- 9. Relatório de Fiscalização;**
- 10. Ordem de Fiscalização;**
- 11. Registro Fotográfico;**
- 12. Cópia de Documentos Recolhidos: Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação, Alvarás, CNPJ, documentos xerocopiados, seja do processo ou no sistema Sicafi.**

Fonte: Nufis. 2017

Na fase do julgamento, após o processo ser recebido pelo Nuip, que é a primeira Instância de Julgamento do Ibama, a autoridade julgadora analisará os fatos recebidos por intermédio do AI, como também os fatos narrados pelo autuado através de sua defesa administrativa, vale lembrar que o prazo para apresentação desta defesa é decadencial de 20 dias, após o recebimento do AI. O autuado não concordando com a sanção aplicada pelo Nuip, poderá recorrer ao Superintendente do Ibama do Estado, sendo este, a segunda Instância do processo.

Em sede recursal, aos Superintendentes compete julgar recursos interpostos cujo valor da multa não supere R\$ 100.000,00 (cem mil reais); ao Chefe ou Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais ou seu substituto, compete o julgamento dos recursos relativos às decisões de primeira instância do Superintendente; ao Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos junto à Sede ou seu substituto compete o julgamento dos recursos manejados contra as decisões de primeira instância do Chefe ou Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais ou seu substituto; e ao Presidente do Ibama compete julgar os recursos propostos ante as decisões do Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos junto à Sede ou seu substituto.

Com a IN nº 10/2012, caso a multa não tenha valor superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), competirá aos Superintendentes o seu julgamento, podendo delegar suas funções nos casos em que tal valor não exceda R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Nos processos cujo valor da multa indicada seja maior ou igual a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil

reais) e menor que R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a autoridade julgadora passa a ser o Chefe ou Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais ou seu substituto. Para multas acima dos R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) a competência passa a ser do Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos junto à Sede ou seu substituto.

Na fase de cobrança, persistindo o não pagamento, o devedor é inscrito (Pelo Núcleo de Instrução processual) no CADIN - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal, em seguida o processo é remetido para o Nujur (Núcleo Jurídico), onde se encontram os procuradores federais da AGU (Advocacia Geral da União) que inscrevem o devedor na Dívida Ativa, o que lhes permitirá ingressar judicialmente contra o contribuinte em processo de Execução Fiscal.

Todos os processos administrativos referentes a crimes ambientais são encaminhados ao Ministério Público para conhecimento e propositura de ação penal, independentemente da obrigação de se reparar o dano, que se dará através da Ação Civil Pública na esfera cível.

De acordo com o IAP (sem data) com no que tange a fiscalização ostensiva, as infrações ambientais são tratadas em dois níveis de hierarquia: Nível Administrativo: quando a infração tramita apenas na esfera de decisão do Órgão Ambiental, ou seja, o encerramento do processo culmina com o pagamento da multa e a recuperação do dano (quando for necessário) em conformidade com as recomendações técnicas ditadas pela autoridade competente, segundo o que preconiza a legislação vigente. E o Nível Judicial: que é iniciado a partir do desencadeamento das medidas administrativas, e encaminhamento da cópia do processo administrativo que foi formalizado pelo Órgão Ambiental ao Ministério Público da Comarca local (Promotoria do Meio Ambiente) onde ocorreu a infração.

#### 4. COLETA DE DADOS

Foi analisado o intervalo de tempo compreendido entre 2012 e 2015 (2012, 2013, 2014 e 2015), para obtenção dos dados necessário à análise na pesquisa, houve um lapso de tempo considerável, tendo em vista que primeiramente o requerimento fora enviado ao setor de Arrecadação do Ibama na Paraíba (NUARRE-PB), que disponibilizou os número de Autos de Infração emitidos e o número de Autos de Infração pagos no balanço anual, por exemplo um Auto de Infração pago em 2015 poderia ter sido lavrado em 1999, desta forma, os autos pagos não eram necessariamente os mesmos autos lavrados, o que não contemplava o objetivo da pesquisa. Desta forma novo requerimento foi enviado ao COFIS - COORDENAÇÃO DE OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO, localizado no Ibama Sede em Brasília, que por sua vez despachou a demanda para o CONOF - COORDENAÇÃO DE CONTROLE E LOGÍSTICA DA FISCALIZAÇÃO, que orientou a verificação de links disponibilizados em seu despacho, contudo, apesar de sua solicitude, através de tais links ainda não era possível calcular uma porcentagem estabelecendo a relação entre Autos lavrados x pagos. O requerimento foi novamente remetido para o Ibama Sede, desta vez para o COPSA - COORDENAÇÃO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL, esta coordenação respondeu com o envio de um link: <http://dadosabertos.ibama.gov.br/dataset/volume-de-julgamento-de-auto-de-infracao>, e através o mesmo foi possível

Foram analisados autos de infração expedidos pela Superintendência do Ibama na Paraíba entre 2012 e 2015, através de consulta ao link disponibilizado pela COPSA: <http://dadosabertos.ibama.gov.br/dados/SICAFI/PB/Volume/volumeJulgamentoAI.html>. Vale salientar que os autos de infração geralmente se procrastinam por anos de julgamentos, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial. Desta forma, para efeito deste estudo, os dados de autos arrecadados correspondem aos que foram pagos até 10 de Outubro de 2018, data da última atualização do site.

No que se refere ao montante de multas arrecadas, através da relação lavradas x arrecadas, nota-se que a adimplência neste caso é relativamente alta: 63,85%

Tabela 1: Quantitativo de multas lavradas e arrecadas



<b>QUANTIDADE TOTAL DE AI ANALISADOS (2012; 2013; 2014; 2015)</b>	<b>QUANTIDADE TOTAL DE PAGOS</b>	<b>PORCENTAGEM DA QUANTIDADE DE AI PAGOS</b>
<b>2.379</b>	<b>1.519</b>	<b>63.85%</b>

Fonte: IBAMA. 2018.

Neste segundo quadro pode ser verificada a inadimplência dos infratores com a Autarquia, pois aqui está em análise o montante do valor total arrecadado, o que é de apenas 4,67%. Logo, apesar de a maioria das multas serem de fato pagas, o valor total pago é insignificante.

Tabela 2: Valor de multas lavradas e arrecadadas

<b>VALOR TOTAL DOS AI LAVRADOS</b>	<b>VALOR TOTAL DOS AI PAGOS</b>	<b>PORCENTAGEM DO VALOR PAGO</b>
<b>R\$ 79.865.840,6</b>	<b>R\$ 3.730.584,2</b>	<b>4,67%</b>

Fonte: IBAMA. 2018.

## **5. AÇÕES ESTATAIS QUE VISAM A DIMINUIÇÃO DA INADIMPLÊNCIA**

## 5.1 CONVERSÃO DE MULTAS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: DECRETO Nº 9.179, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017 E 2 INSTRUÇÃO NORMATIVA 6/2018

De acordo com o El País (2019), o passivo atual do Ibama, ou seja, o total de multas não pagas chega a R\$ 38 bilhões, para tentar reduzir este montante é que foi emitido o Decreto nº 9.179, de 23 de Outubro de 2017 que alterou o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Ele estabeleceu que os infratores poderiam ter desconto de 60% nas multas caso usassem o valor restante (40%) para bancar serviços de recuperação ambiental, prevendo assim que o dinheiro da sanção possa ser convertido em serviços ou projetos ambientais. A conversão de multas, que já estava prevista desde 1998 na Lei de Crimes Ambientais, mas que devido a uma série de problemas, foi suspensa em 2012, sendo retomada recentemente no Governo Temer.

O então Ministério do Meio Ambiente regulamentou a conversão das multas na modalidade indireta, em que o autuado ganha um desconto de 60% na sanção e passa esse dinheiro diretamente para cotas de projetos estruturantes do setor público nos quais atuam também ONGs, projetos estes que são escolhidos a partir de um chamamento público feito pelo Ibama. A outra modalidade é a direta, em que a empresa autuada ganha um desconto inferior: 35% na multa e ainda fica responsável por realizar os serviços e projetos (El País, 2019). A conversão é um programa voluntário, que se candidata quem tem interesse. O novo decreto ganhou apoio dos maiores infratores ambientais do Brasil – inclusive a Petrobras. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2018). A conversão, no entanto, não é um direito do autuado, pois dependerá de uma decisão discricionária do Ibama. A autoridade julgadora analisará as regras aplicáveis e acatando ou não a conversão (ASCOM/IBAMA. 2018).

O objetivo portanto do Decreto foi ampliar a aplicação desta ferramenta, o que representará uma mudança de paradigma, visto que a intenção é que recursos administrativos e judiciais que postergam o pagamento e consequentemente reduzem o poder de dissuasão das multas ambientais sejam substituídos por ações concretas em benefício do meio ambiente. (ASCOM/IBAMA. 2018).

Após o decreto da conversão, e baseando-se neste, o Ibama emitiu a Instrução Normativa 6/2018, instituindo a regulamentação dos procedimentos necessários à aplicação da conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Nos termos das regras de transição estabelecidas no art. 76, a conversão

também valeu para as autuações anteriores à IN no período que durou até 180 dias a partir da data de publicação da IN (16/02/2018). Para novas autuações, posteriores à IN, a manifestação poderá ocorrer até a fase de alegações finais no processo administrativo. (ASCOM/IBAMA. 2018).

A conversão não se aplica em multas que já foram constituídas definitivamente como crédito público (sem possibilidade de recurso administrativo). Além disso, há uma série de pré-requisitos que o autuado deverá preencher para seja acatado o seu pedido, os pedidos cuja infração resultar em morte humana, quando o autuado constar no cadastro oficial de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo, quando no ato da fiscalização forem constatados indícios de que o autuado explore o trabalho infantil, quando essa medida não cumprir a função de desincentivar a prática de infrações ambientais e quando o serviço ambiental proposto pelo autuado na conversão direta não for compatível com o programa nacional ou estadual de conversão, serão indeferidos.

De acordo com Sasson e Farias (2018) nas duas modalidades admitidas a prestação de serviços ambientais não poderá reparar os danos decorrentes das próprias infrações, porque a obrigação de fazer isso independe de qualquer outra coisa (princípio do poluidor-pagador), bem como não poderá ser menor que o valor da multa convertida (artigos 141 e 143, respectivamente).

O Ibama dispõe de ferramentas eletrônicas para que o autuado possa formalizar seu interesse: [www.ibama.gov.br/conversaodemultas](http://www.ibama.gov.br/conversaodemultas), ou pelo e-mail: [conversaodemultas@ibama.gov.br](mailto:conversaodemultas@ibama.gov.br). (ASCOM/IBAMA. 2018).

## 5.2 CRIAÇÃO DOS NÚCLEOS DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL (NUCAM) - DECRETO Nº 9.760, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Em 11 de abril de 2019 foi publicado o Decreto Federal nº 9.760, que alterou a redação do Decreto Federal nº 6.514/2008, e do Decreto nº 9.179/2018. O novo decreto alterou as regras para a conversão de multas ambientais, e criou a conciliação ambiental como uma etapa no processo sancionador. (IBAMA. 2019).

O órgão de conciliação será responsável por validar infrações ambientais, realizar audiências com os réus, onde poderá apresentar possíveis soluções legais para encerrar a disputa, e tomar decisões sobre o caso. Qualquer das opções assumidas pelo infrator junto ao

NUCAM não acabarão por encerrar em definitivo o processo, como supostamente se pretende, pois o auto de infração, quando pago, parcelado ou convertido em serviços ambientais, deverá ser obrigatoriamente julgado. Poderá ser um julgamento formal ou mesmo realizado a título declaratório, mas obrigatório — pois somente o julgamento do auto de infração gerará os efeitos da reincidência (BURMANN. 2019).

Além disso, o acordo proposto na conciliação não resultará na ausência de reparação dos danos efetivamente comprovados, pois a redação do parágrafo 2º do artigo 98-C indica expressamente que “a realização de conciliação ambiental não exclui a obrigação de reparar o dano ambiental”.

O prazo para a apresentação de defesa continua sendo de 20 dias, porém, sobrestado até a realização da audiência de conciliação. Caso o autuado não compareça ou não tenha interesse na conciliação proposta, a data de contagem será a partir da data que fora marcada para a audiência.

De acordo com a portaria conjunta (ICMBIO e IBAMA) publicada em 12/08/2019 no Diário Oficial da União, os núcleos de conciliação serão formados por duas equipes, uma para análise preliminar das multas aplicadas e outra para conduzir as audiências de conciliação. Onde a primeira equipe fará análises preliminares que podem anular ou convalidar autos de infração, bem como decidir sobre a manutenção, o cancelamento ou a conversão de multas administrativas aplicadas. E a segunda realizará audiências de conciliação visando a apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como conversão da multa em serviços, desconto para pagamento à vista de 30% (este desconto é dado após a autuação, após o indeferimento da defesa e após o indeferimento de recurso, sendo encaminhado o boleto para pagamento junto da notificação), o parcelamento em até 60 vezes, desde que a parcela não seja inferior à \$50 reais em se tratando de pessoa física, e \$200 reais, se pessoa jurídica (PEDUZZI. 2019).

O Ibama trabalhará em parceria com a sua Autarquia irmã: ICMBio, que se originou do desmembramento do primeiro em 2007. Nas audiências quando se referir à multa lavrada pelo Ibama o ICMBio quem presidirá, e vice-versa, fazendo com que a mediação seja presidida por um terceiro neutro.

Para Burmann (2019) “a possibilidade de conciliação em processos administrativo pode servir de instrumento para resolver pendências que por muitas vezes parecem intermináveis — e resultam em um processo administrativo ambiental ineficiente”. Contudo,

para o deputado Nilto Tatto (PT-SP), presidente da Frente Parlamentar Ambientalista, a portaria é grave e segue na linha adotada pelo governo Bolsonaro de promover o desmonte da fiscalização ambiental no país (CARMO. 2019).

Dois projetos tramitam no Congresso na tentativa de anular o decreto presidencial que criou os núcleos de conciliação. Na Câmara, a proposta foi apresentada pela bancada do PT e no Senado, pelo senador Fabiano Contarato (Rede-ES), presidente da Comissão de Meio Ambiente. As duas proposições argumentam, principalmente, que a Lei de Crimes Ambientais não tem previsão deste tipo de esfera de mediação e por isso o decreto extrapola o poder regulamentador (CARMO. 2019).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se deduzir das tabelas apresentadas na pesquisa via coleta de dados, que no Ibama da Paraíba há adimplência apenas quando se trata de multas de baixo valor, pois 63,85% destas são efetivamente pagas, no entanto o valor total arrecadado chega a ser irrisório, apenas 4,67% do montante. O infrator que recebe multas de baixo valor pecuniário originárias geralmente de pequenas infrações, muitas vezes por ser leigo ou por não dispor de assistência jurídica, recorre ao parcelamento para efetuar o pagamento e não chegar sequer a apresentar defesa administrativa, nem a recorrer. Outro fator para o pagamento de multas pequenas, é que devido à necessidade de realização de empréstimos (pois o contribuinte inscrito no CADIN fica impossibilitado de abrir contas e tomar empréstimos na rede bancária, além de utilizar o limite do seu cheque especial, de receber uma eventual restituição do Imposto de Renda e de participar de licitações públicas) para que haja a manutenção de suas atividades agropastoris, o pequeno proprietário opta pelo pagamento, pois ele verifica ser mais vantajoso e neste caso a inadimplência não compensa. Contudo, quando se envolve grandes empresas, ou quando as multas são de elevado valor econômico, advogados contratados tendem a procrastinar o processo se utilizando das mais variadas formas legais encontradas no direito brasileiro, são diversos recursos, quando então se esgota o trâmite na esfera administrativa, inicia-se uma nova caminhada na esfera judicial com novos recursos procrastinatórios da defesa. Muitas vezes as pessoas jurídicas que recebem elevadas multas, não podendo quitá-las, declaram falência para se esquivar da obrigação, vendendo ou transferindo seus bens e ativos.

O não pagamento nem a apresentação de recurso no prazo estipulado implica em: Após 75 dias inscrição no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal), o que faz com que o infrator não possa se beneficiar com créditos financeiros estatais, Inscrição do débito em Dívida Ativa e posterior ajuizamento de Ação de Execução Fiscal; Atualização monetária (SELIC), multa moratória e encargos legais, além de despesas judiciais, de acordo com a Lei Federal nº 8.005/1990. Contudo, pelo que foi analisado na pesquisa, estas sanções não bastam para coagir o infrator. Aversari critica a morosidade do Estado com o processo de execução fiscal, onde muitas vezes as multas são atingidas pela prescrição: “há a falsa impressão de que os órgãos de fiscalização ambiental são ineficientes no que diz respeito à aplicação de multas, mas na realidade, a ineficiência

recai sobre o modo como estão sendo realizadas as cobranças desses autos de infração” (AVERSARI. 2015, p. 197). Além disso, segundo Schmitt (2015, p. 7): “os bens envolvidos em infrações ambientais ficam na maioria dos casos em posse do infrator como fiel depositário”. E segundo ele, foi possível aferir que “a dissuasão geral é de R\$ 38,54, frente aos R\$ 3.000,00 da vantagem econômica decorrente da pecuária, principal atividade que motiva o desmatamento. Diante dos resultados é possível inferir que o desmatamento ilegal compensa.” (SCHMITT, 2015, p. 7).

Outro fator importante para essa ineficiência do poder de punir do Estado frente a tanto crime ambiental e a auto lavrado, é o modo como esses crimes são tratados no poder judiciário, que, na maioria das vezes os considera como de menor potencial ofensivo, aplicando-se o princípio da insignificância de acordo com a Lei nº 9.099/1995 (Brasil, 1995). Segundo AVERSARI (2015 *apud* CORRÊA, 2002), há casos em que as condutas são consideradas como não dotadas de nenhuma relevância social, mesmo que tipificadas como crime, podendo então ser aplicado o princípio da insignificância. Há julgado do STF que diz que, em matéria ambiental, caso haja a insignificância do ato, o acusado deverá ser absolvido (STF, Tribunal Pleno, AP 439/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12/06/2008).

No ano de 2017 houve a mudança do Sistema Doc.Ibama para o sistema Sei, onde, devido a escassez de servidores e ao grande montante de processos físicos (em papel), a migração acabou não sendo tão célere quanto deveria, a lentidão no trâmite dos processos também pode desestimular o pagamento das multas e aumenta o risco de prescrição dos processos administrativos. A situação é crítica, pois o quadro de servidores além de estar bem aquém do mínimo necessário, ainda pode diminuir, tendo em vista que uma porcentagem grande de servidores que estão na ativa hoje já possui tempo para se aposentar.

Segundo Brito (2005) “Apesar do alto índice de condenação dos acusados na primeira instância – 81% do valor total de multas—, somente 3% deste valor foi pago”. Em média o Ibama aplica 8 mil multas por ano, totalizando R\$ 4 bilhões anuais, e deste total, apenas uma porcentagem entra 4% a 5% são pagas. “Entre 2011 e 2016, o montante de multas aplicadas chegou ao patamar de R\$ 23 bilhões, dos quais somente 2,62%, ou R\$ 604,9 milhões, foram pagos”. Ou seja, o quadro arrecadatório é o pior possível (SASSON; FARIAS. 2018). Os fatores que contribuem para impotência do Governo Federal em arrecadar os valores das multas são: “insuficiência de pessoal para processar os casos; a insuficiência de meios legais de cobrança; e a falta de medidas complementares de cobrança” (BRITO. 2005).

Nos casos em que os autos possuam valores pequenos não se justifica a abertura de ação de execução fiscal, por isso, o Ibama estuda um decreto para transformar em advertência as multas que tenha o valor de até R\$ 2 mil. Atualmente multas de até 1 mil (hum mil reais) são transformadas em advertência, conforme o artigo 5º, § 1 do Decreto 6.514/2008, levando em consideração que o custo de cobrança judicial de um processo é cerca de R\$ 4.379,00, (INESC. 2011).

Apesar do vasto arcabouço jurídico, tanto estadual quanto federal no que se refere à proteção ambiental, há um grande deficit na execução das leis:

Infelizmente, a legislação penal ambiental no Brasil apesar de ser uma das mais complexas do mundo, pelo que percebemos tem apenas uma função simbólica, pois o processo de destruição do meio ambiente em suas várias espécies continua de forma acelerada e descontrolada sem que o homem perceba o que está fazendo para sua própria destruição. O número elevado de autos de infração aplicados pelos órgãos de fiscalização do meio ambiente no Estado da Paraíba demonstra, entre outras coisas, que a aplicação da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1988) ainda é pouco eficaz (AVERSARI. 2015, p. 9).

Ou seja, para Aversari (2015) ela é ineficaz, ao passo que não consegue coagir o infrator para que ele deixe de praticar abusos ao meio ambiente, quando a lei não pune o que fica no ar é a sensação de impunidade, e a sanção não atinge o seu objetivo, qual seja, inibir a prática delituosa. Logo, o aumento no número de autos demonstra que houve um aumento nas agressões à natureza, e impotência do Estado em punir, visto que apenas a autuação não chega a inibir. Sendo o objetivo do trabalho do Ibama a dissuasão, ou seja, fazer com que o indivíduo tema a punição e assim não pratique infrações, sendo constatada a frequente inadimplência, temos um cenário de caos ambiental.

Fica demonstrado que o Ibama não dispõe de meios coercitivos suficientes que obriguem ao pagamento das vultuosas dívidas, e este não pagamento virando rotina, tende a descredibilizar as futuras ações de fiscalização ambiental, pois o indivíduo sem temor da lei, em um sistema em que não há dissuasão será ele (indiretamente) incentivado pelo próprio Estado ao cometimento de infrações ambientais. Portanto não é com mais legislação nem com mais ações de fiscalização que se inibirá a prática dos delitos ambientais, o que deve ser aperfeiçoado é o sistema arrecadatório, por isso que o recém-criado NUCAM é bem vindo, ele será uma ferramenta que buscará resolver essa histórica inadimplência, arrecadar para a União o que é seu por direito, e ajudar a preservar a nossa valiosa biodiversidade.



## REFERÊNCIAS

AVERSARI, Marcos. A in(efetividade) do Direito Penal na legislação ambiental no Estado da Paraíba. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**. Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade: v. 2, n. 3, p. 187-201. 2015.

BERTOLDI, Marcia Rodrigues. **O direito humano a um meio ambiente equilibrado**. Sem data. <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26472-26474-1-PB.pdf>>. Acesso em 29/08/2019.

BRASIL, Constituição Federal. 1988.

BRASIL, Lei nº 6.938/1981. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL, Lei nº 9.099/1995.

BRASIL, Lei nº 9.605 de 1998.

BRASIL, Decreto 6.514 de 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Noções práticas de educação ambiental para professores e outros agentes multiplicadores**. João Pessoa, 2002. p. 9.

BRASIL. Presidência da República. O desafio do desenvolvimento sustentável.1991.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 03/09/2019.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em outubro de 2011.

BURSZTYN. Maria. **Gestão Ambiental: Instrumentos e Práticas**. Brasília: Ibama. 1994.

BUENO. Francisco. **O NOVO CÓDIGO FLORESTAL, entenda ponto-aponto, na análise do escritório CSMG**. 2012. Disponível em <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/106770-o-novo-codigo-florestal-entenda-ponto-aponto-na-analise-do-escritorio-csmg.html#.XVxUVZpv-M> Acesso em 21/08/2019.

BURMANN. Alexandre. **Uma análise do Decreto 6.514/08, que altera regras para multas ambientais**. 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-jun-01/alexandre-burmann-analise-decreto-multas-ambientais> Acessado em 20/08/2019.

CARMO. Samanta. **Todos os estados terão núcleos de conciliação para multas ambientais**. 2019. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/todos-os-estados-terao-nucleos-de-conciliacao-para-multas-ambientais/> Acessado em 30/08/2019.

COALIZÃO BRASIL. Código Florestal: é hora de implementar, não de modificar. 2019. Disponível em <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/posicionamentos/item/907-codigo-florestal-e-hora-de-implementar-nao-de-modificar> Acessado em 22/08/2019.

DE CASTRO, Pedro. **Ibama não recebe 99% das multas**. Curitiba: Gazeta do Povo, 2010. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/ibama-nao-recebe-99-das-multas-44qmwildxgw1bavw9jcy53jny> Acesso em 10/03/2017.

DUFT. Daniel. Quanto deve medir uma APP (Área de Preservação Permanente) de um rio. 2014. Disponível em <http://www.inteliagro.com.br/quanto-deve-medir-uma-app-area-de-preservacao-permanente-de-um-rio/> Acessado em 22/08/2019.

ERVATTI, Leonardo. Esquema Prático para Dosimetria da Pena Sistema Trifásico. 2017. Disponível em <<https://leoervatti.jusbrasil.com.br/artigos/519789393/esquema-pratico-para-dosimetria-da-pena>> Acessado 28/08/2019.

EMBRAPA. **Entenda a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012.** 2016. Disponível em <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal>> Acessado em 21/08/2019.

EMBRAPA. Área de Preservação Permanente (APP). <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>

GALVÃO, Jéssica. Resumo descritivo da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei 6938/1981. Disponível em <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/resumo-descritivo-dapolitica-nacional-demeio-ambiente-lei-6938-1981/23871>> Acessado em 29/08/2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** - 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

GROS, Frederic. Et al. **Punir em Democracia – e a justiça será** – Ed. Odile Jacob. **2001**

EL PAÍS. **Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais.** 2019. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346\\_229285.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html)> Acessado em 20/08/2019.

G1. **Entenda as principais mudanças no novo Código Florestal.** 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/entenda-principais-mudancas-no-novo-codigo-florestal.html>> Acessado em 22/08/2019.

HARARI, Yuval Noah, **Uma breve história da humanidade.** Porto Alegre: Editora L&PM. 2015.

IBAMA. **Sobre o Ibama.** 2018. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama> Acessado em 05/09/2019

IBAMA, Instrução Normativa Nº 10 DE 07 de Dezembro de 2012.

IBAMA. **Plano de dados abertos.** Brasília: Processo: 02001.000661/2017-15. 2017.

IPEA, **Sustentabilidade Ambiental no Brasil:** biodiversidade, economia e bem-estar humano. Livro 7, Brasília, 2010.

IAP. **Fiscalização Ambiental – Atribuições.** Sem data. Disponível em <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-293.html> Acessado em 03/09/2019.

INESC. **Código Florestal: uma festa de incentivos econômicos e isenções fiscais.** 2011. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2011/12/15/codigo-florestal-uma-festa-de-incentivos-economicos-e-isencoes-fiscais> Acessado em 21/08/2019.

IURI. Barcelos. **As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural.** 2016. Disponível em <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> Acessado em 03/09/2019.

IMA/AL. **Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD.** 2015. Disponível em <https://www.ima.al.gov.br/gestao-florestal/plano-de-recuperacao-de-areas-degradadas-prad/> Acessado em 04/09/2019.

MONTANO. Juliano. **Lei 6938, o meio ambiente e o SISNAMA.** 2016. Disponível em <http://ambientesst.com.br/lei-6-938-o-meio-ambiente-e-o-sisnama/> Acessado em 29/08/2019.

MAURO. Rodiney. **Artigo - O novo Código Florestal Brasileiro e as implicações em propriedades pecuárias.** 2015. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/>

/noticia/8496284/artigo---o-novo-codigo-florestal-brasileiro-e-as-implicacoes-em-propriedades-pecuarias> Acessado em 03/09/2019.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. **CAR: FAEP apresenta os problemas e soluções do cadastramento.** 2015. Disponível em <<https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/codigo-florestal/153069-car-o-prazo-e-curto.html#.XW7BD5pv8Zb>> Acessado em 03/09/2019.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Agromitômetro: verdades e mentiras sobre a “indústria da multa ambiental”.** 2018. Disponível em <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/agromitometro-verdades-e-mentiras-sobre-industria-da-multa-ambiental-2/>> Acessado em 05/09/2019.

OLIVEIRA. Marcelo. **O exercício abusivo do poder regulamentar na elaboração do Decreto nº 6.514/08.** 2012. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/21925/o-exercicio-abusivo-do-poder-regulamentar-na-elaboracao-do-decreto-n-6-514-08>> Acessado em 02/09/2019,

PARRA. Rafaela. **5 Anos do Código Florestal. Afinal, o que mudou e o que ainda precisa mudar?** 2017. Disponível em <<http://folhaagricola.com.br/artigo/5-anos-do-codigo-florestal-afinal-o-que-mudou-e-o-que-ainda-precisa-mudar>> Acessado em 20/08/2019.

PEREIRA. Lilian. **Direito Ambiental.** Sem data. Disponível em <<https://www.infoescola.com/direito/direito-ambiental/>> Acessado em 29/08/2019.

POMPEU. Ana. **STF mantém anistia a proprietários rurais e maior parte do Código Florestal.** 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-28/stf-mantem-anistia-codigo-florestal-proprietarios-rurais>> Acessado em 22/08/2019.

PEDUZZI. Pedro. **Núcleo de conciliação vai cuidar de questões ambientais.** 2019. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/nucleo-de-conciliacao-vai-cuidar-de-questoes-ambientais>> Acessado em 30/08/2019.

QUEIROZ. Paulo. **Direito Penal: Introdução crítica.** 2001

SOARES. Giovana. **Direito Ambiental: entenda o conceito em 5 pontos.** 2019. Disponível em <<https://www.politize.com.br/direito-ambiental/>> Acessado em 29/08/2019.

STF. Notícias STF. 2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370937>> Acessado em 22/08/2019.

SENADO FEDERAL. Comissão aprova relatório de MP ampliando alterações no Código Florestal. 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/08/comissao-aprova-relatorio-de-mp-ampliando-alteracoes-no-codigo-florestal>> Acessado em 22/08/2019.

SASSON. Jea & FARIAS. Talden. **A conversão do valor da multa em prestação de serviços ambientais.** 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/opinio-conversao-multa-prestacao-servicos-ambientais>> Acessado em 30/08/2019.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** Brasília: UNB, 2015. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

RIBEIRO. Andréia. **Quais os ramos do Direito que o Direito Ambiental se relaciona?** 2016. Disponível em <<https://advogadaandreiaribeiro.jusbrasil.com.br/artigos/383162396/quais-os-ramos-do-direito-que-o-direito-ambiental-se-relaciona>> Acessado em 29/08/2019.

TAVARES. Bruno. **Direito ambiental - Conceito e princípios fundamentais.** 2017. Disponível em <[https://tavaresbruno.jusbrasil.com.br/artigos/487524792/direito-ambiental-conceito-e-principios-fundamentais#\\_ftn1](https://tavaresbruno.jusbrasil.com.br/artigos/487524792/direito-ambiental-conceito-e-principios-fundamentais#_ftn1)> Acessado em 29/08/2019.

UOL. **Especialista dá orientações sobre CAR.** 2015. Disponível em  
<<https://canalrural.uol.com.br/programas/especialista-orientacoes-sobre-car-53950/>>

Acessado em 03/09/2019.

UHR, Júlia. UHR, Daniel. **Infrações ambientais e a reputação do regulador: análise em dados de painel para o Brasil.**2014. Disponível em  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612014000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612014000100003)>

Acessado em 03/09/2019.